



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Por Orden de la Consejera de Economía y Hacienda de 19 de mayo de 2010 (BORM nº 127, de 4 de junio) se dictaron normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2011. En su cumplimiento, la Directora General de Presupuestos y Finanzas ofició a las distintas Consejerías para que comunicasen la información de su competencia que debiera figurar en el texto articulado del Anteproyecto y formularasen, de considerarlo oportuno, propuestas de nuevos textos a incluir, figurando los escritos remitidas por: el Director General de Tributos (3 y 4-11-2010); el Director General de Empleo Público (11-10-2010); la Consejería de Sanidad (2-7-2010); la Consejería de Agricultura y Agua (30-7 y 30-10-2010); la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación (20-7 y 18-10-2010); la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración (varios escritos a lo largo de junio y julio de 2010); la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas (27-9-2010); la Consejería de Educación, Formación y Empleo (2-7-2010); la Consejería de Cultura y Turismo (2-7-2010); la Imprenta Regional (1-7-2010); y la Agencia Regional de Recaudación (4-10-2010). Producto de ello y de las aportaciones de la propia Consejería impulsora, se elabora el texto articulado del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Región de Murcia para el año 2011.

SEGUNDO.- En la instrucción del procedimiento constan las siguientes actuaciones:

- a) Memoria de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas, descriptiva de las modificaciones a introducir en el Anteproyecto respecto al contenido del texto vigente en el ejercicio 2010 (26-10-2010). Para justificar que los presupuestos proyectados cumplen el objetivo de estabilidad presupuestaria, acompaña una copia de los acuerdos del Consejo de Ministros de 16 de junio de 2010 y del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2010.
- b) Informe de impacto por razón de género (26-10-2010), que analiza las políticas de gasto dirigidas de un modo específico a la promoción y atención de las necesidades de las mujeres.
- c) Informe de Vicesecretaría (26-10-2010).

TERCERO.- La Comisión de Secretarios Generales examinó el texto el 27 de octubre de 2010, informándolo favorablemente con carácter previo a su elevación al Consejo de Gobierno. En esa misma fecha éste, a propuesta de la Consejera de Economía y Hacienda, acordó que se recabase el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, lo que se hizo mediante escrito que tuvo entrada en el registro de esta institución el 9 de noviembre de 2010.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

En atención a lo dispuesto por el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, el presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, ya que la Ley de Presupuestos goza de las

características generales de las leyes, a pesar de sus peculiaridades materiales y procedimentales.

También es procedente emitir el Dictamen con la urgencia con que se solicita, ya que, aunque se haya rebasado el plazo estatutario para su remisión a la Asamblea Regional (art. 46.2 EA), es evidente que el adecuado funcionamiento de los órganos institucionales de la Región reclama que el Anteproyecto ingrese en dicha Asamblea lo antes posible, aunque, como en otras ocasiones se ha señalado, la función consultiva que tiene encomendada el Consejo Jurídico requiere un grado inferior de la premura con la que habitualmente se formula esta clase de consulta.

SEGUNDA.- Sobre el contenido del Anteproyecto.

I. El Anteproyecto presenta la estructura habitual, componiéndose de 56 artículos divididos en 6 Títulos, 17 disposiciones adicionales y 2 finales. A diferencia de otros años, se ha incluido un Título completo, el sexto, con medidas tributarias (arts. 53 a 56), entre las que destaca el ejercicio de las competencias normativas sobre el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados hidrocarburos (art. 55).

II. Partiendo de una ya consolidada doctrina del Tribunal Constitucional (TC) elaborada a partir de la definición funcional que la Ley de Presupuestos tiene en la Constitución (artículos 66.2 y 134.2), el Consejo Jurídico viene señalando que el texto articulado del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma presenta unas connotaciones constitucionales desde las que debe enfocarse su análisis, de las cuales resulta que su contenido ha de circunscribirse a unas pautas que pueden expresarse así (SS 27/1981, 76/1992, 178/1994, 274/2000 y 3/2003, entre otras):

a) En cuanto a su naturaleza, se trata de una verdadera Ley a través de la cual el Parlamento ejerce una potestad específica desdoblada de la genérica potestad legislativa.

b) Su función consiste en aprobar las previsiones contables consustanciales al Presupuesto, pero también ser vehículo de dirección de la política económica.

c) Su procedimiento de aprobación presenta la importante peculiaridad de que el poder de las Cortes está condicionado.

d) Y, por todo ello, a su contenido necesario e indisponible (expresión cifrada de las previsiones de ingresos y de las habilitaciones de gastos), puede unirse otro no necesario y eventual que debe estar conectado con aquél mediante una relación directa, bien con los ingresos y gastos, o bien con los criterios de política económica general de los que dicho Presupuesto es instrumento. Esa relación directa entre ambos contenidos ha de ser esencial y principal, nunca accidental y secundaria.

e) Esa limitación proviene, además de la función constitucional que la Ley tiene, de la necesidad de no violentar el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) mediante la modificación indiscriminada de núcleos normativos que gozan de vocación de estabilidad y se inscriben en lo que puede llamarse Derecho codificado.

Por tanto, las materias que no constituyen el núcleo esencial mínimo e indisponible de las leyes de Presupuestos pueden ser admisibles en éstas, según el TC, con dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes, y la justificación de que tal inclusión es necesaria.

También ha señalado el TC que, aunque de la literalidad del artículo 134 CE se deduce, en principio, que las reglas en él contenidas tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, de modo que de los preceptos constitucionales que regulan las instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas, es evidente que existen una serie de reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica (STC 116/1994, de 18 de abril; también las SSTC 174/1998, de 23 de julio; 130/1999, de 1 de julio, y 3/2003, de 16 de enero).

En igual sentido las STC 7/2010, de 27 de abril, expone que existe una sustancial identidad entre las normas del bloque de la constitucionalidad aplicables a la institución presupuestaria de las Comunidades Autónomas y lo dispuesto respecto de los Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134.2 CE, pudiendo deducirse en su consecuencia la existencia de "*un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se adecue a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto*".

No es tan clara la conclusión respecto a la aplicabilidad a las leyes de presupuestos autonómicas del apartado 7 de este artículo 134 CE, que prohíbe a la Ley de Presupuestos Generales del Estado crear tributos o modificarlos, salvo que una ley sustantiva así lo permita. Aunque la mayor parte de la doctrina cree que sí, el Tribunal Constitucional, utilizando la interpretación literal, ha señalado que no cabe la analogía (SS. 116/1994 y 149/1994). Habría de razonarse conforme a ello que, como el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia no contiene una limitación expresa de similar naturaleza a la establecida en el artículo 134.7 CE, y ésta tampoco figura entre los preceptos de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), se puede descartar, en principio, que los artículos 53 a 56 del Proyecto vulneren el artículo 134.7 CE. Además, hay que resaltar que el Decreto-Legislativo 1/2004, de 9 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Tasas y Precios, habilita expresamente (disposición adicional segunda) a la ley de presupuestos autonómica para modificar la regulación de las tasas, lo que da plena validez al artículo 56.

Ahora bien, este Consejo no puede dejar de advertir que la limitación al presupuesto para alterar la regulación de los tributos tiene profundas raíces en nuestra doctrina, según la cual la interpretación literal, la sistemática y la histórica conducen a una conclusión distinta a la sostenida por el Alto Tribunal. También se debe advertir que el voto particular de la STC 116/1994 (suscripto por 3 magistrados), al disentir del parecer de la mayoría, señala expresamente que con la norma del párrafo 7 del artículo 134 se trata de evitar la utilización de la Ley de Presupuestos para llevar a cabo alteraciones de tributos no previstas en leyes sustantivas, porque "las notas singulares de la Ley presupuestaria ha de reconocerse que también vienen impuestas por el hecho de que su debate está de alguna manera restringido por las disposiciones reglamentarias de las Cámaras que regulan su procedimiento", pues "el requisito de conformidad del Gobierno para toda proposición o enmienda que suponga aumento de gastos o disminución de ingresos que afecta a cualquier Ley envuelve en este caso la restricción constitucional del debate y son estas limitaciones las que determinaron que la propia Constitución redujera el papel de la Ley de Presupuestos como vehículo de reformas tributarias" (STC 27/1981, fundamento jurídico 2.). "La inclusión injustificada de materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria supone una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional" (STC 65/1987, fundamentos jurídicos 4 y 5) pues la buena ordenación de la Hacienda Pública exige que no se utilicen los Presupuestos para introducir modificaciones que corresponden a las Leyes tributarias sustantivas (STC 27/1981, fundamento jurídico 2.).

A la vista de todo ello se debe concluir que, aunque las modificaciones tributarias proyectadas no encuentran obstáculo actual en la interpretación que del artículo 134.7 CE realiza el Tribunal Constitucional, sí es cierto que la ley de presupuestos autonómica no es el vehículo formal adecuado para ejercer las competencias normativas de la Región en materia tributaria, especialmente respecto a los tributos cedidos por el Estado.

III. Examinado el Anteproyecto puede afirmarse que, en lo demás y en términos generales, el conjunto de su contenido se encuentra dentro de los límites constitucionales que le son propios, sin perjuicio de las observaciones que se recogen en la Consideración Cuarta.

IV. También influyen en el contenido del Anteproyecto las limitaciones derivadas de las competencias estatales sobre las materias del Presupuesto, por lo que viene estimando el Consejo Jurídico que los elementos de contraste fundamentales para el análisis jurídico del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Región deben permitir comprobar, necesariamente, las siguientes partes de su contenido:

1º) El principio de estabilidad presupuestaria, en los términos que se define por el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre), y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior. El primer dato del Presupuesto, a los efectos del

cumplimiento del principio de estabilidad, es la constatación de que a través del mismo se proporciona una situación financiera de equilibrio o de superávit, aspecto que se justifica en el expediente a través de la documentación reseñada en el Antecedente Segundo, a).

2º) El cumplimiento de la normativa básica estatal en materia de retribuciones del sector público y su incremento anual, dato que, siguiendo lo reflejado en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, es de forzoso seguimiento por todas las Administraciones Públicas, según la jurisprudencia del TC. El Anteproyecto sigue lo que se califica como normativa básica en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

3º) Los límites que el artículo 14 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas impone a éstas en materia de endeudamiento, aspecto sobre el que no consta dato directo en el expediente.

TERCERA.- Sobre el procedimiento.

En cuanto al procedimiento seguido, aunque se han instruido los trámites procedimentales básicos establecidos por la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno para el ejercicio de la iniciativa legislativa, no consta que se haya dado cumplimiento a la prescripción del artículo 2.2, inciso final, de la Ley 22/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, según la cual la Comunidad Autónoma remitirá a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas elaborados como consecuencia de las facultades normativas ejercitadas dentro del régimen de financiación de las Comunidades Autónomas, antes de la aprobación de las mismas. Tampoco hay constancia de que se haya cumplido lo estipulado por el artículo 65.3, d), de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, careciendo de información sobre la posible concurrencia de algunas de las excepciones a la obligación allí recogida.

Carece el expediente, también, de la memoria justificativa de las normas tributarias, tanto en el aspecto jurídico como en el económico y en cuanto a su oportunidad; igualmente, se omite memoria justificativa sobre las variaciones relativas al módulo económico de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros concertados (art. 47).

Aun comprendiendo que, por su propia naturaleza, un Anteproyecto como el consultado es de compleja elaboración, el Consejo Jurídico ha de dejar constancia de la carencia de información económica que permita conocer el importe de los créditos a aprobar y su distribución.

Finalmente, la exposición de motivos es imprescindible para remitir el Proyecto a la Asamblea Regional (art.119 del Reglamento de la Asamblea Regional).

CUARTA.- Sobre el articulado.

El Consejo Jurídico ha de resaltar, en particular, las siguientes consideraciones:

1) Artículo 35. Contratación de personal laboral con cargo a los créditos de inversiones. El Consejo Jurídico ha indicado en diversos Dictámenes (62/2000, 167/2003, 131/2004, 145/2005, 161/2006) que la regulación establecida, además de ser reiterada año tras año en las Leyes de Presupuestos, demuestra en gran parte de su contenido un marcado carácter reglamentario. Que esta norma haya permanecido invariable en todas las leyes de presupuestos desde que se incluyó por vez primera (hace más de 10 años), demuestra que materialmente no es una norma de vigencia anual. Pero, además, nada impediría que, en uso de la potestad reglamentaria que al Consejo de Gobierno otorga el artículo 9 TRLH, dictase un Decreto regulador de dicho procedimiento, aplicable cuando la norma sustantiva (la Ley de Presupuestos anual) permitiese este tipo de contrataciones. Es decir, con independencia del mandato inicial, el precepto carece de efectos presupuestarios, ya que contiene normas de alcance general, capaces de surtir efecto con independencia de la anualidad presupuestaria correspondiente. Se separan un tanto del contenido no ya esencial, sino del que eventualmente puede formar parte de la Ley de Presupuestos.

2) Artículo 47. Módulo económico de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros concertados.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, indica en el artículo 117.1 que "*la cuantía global de los fondos públicos destinados al sostenimiento de los centros privados concertados, para hacer efectiva la gratuitad de las enseñanzas objeto de concierto, se establecerá en los presupuestos de las Administraciones correspondientes*", dato que se omite en el Anteproyecto dictaminado. Además de ello, conviene reiterar que el concierto, en cuanto contrato administrativo, no parece aconsejar que la Administración educativa asuma la condición de quasi-empleador, suscribiendo acuerdos tripartitos con las organizaciones patronales y sindicales comprometiéndose a la mejora retributiva del profesorado de los centros concertados.

También debe recordarse aquí -como se hiciera en el Dictamen 114/2010- que ese mismo artículo 117 de la citada Ley Orgánica 2/2006, dispone en el apartado 4 que "*las cantidades correspondientes a los salarios del personal docente (de los centros concertados), posibilitarán la equiparación gradual de su remuneración con la del profesorado público de las respectivas etapas*". A su vez, la Disposición adicional vigesimoséptima de dicha Ley Orgánica, relativa a la revisión de los módulos de conciertos, establece que, durante el periodo de aplicación de la Ley, todas las partidas de tales módulos se revisarán anualmente en un porcentaje equivalente al de las retribuciones de los funcionarios públicos dependientes de las Administraciones del Estado, mandatos ambos que debe cumplir la Comunidad Autónoma.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Anteproyecto sometido a Dictamen responde globalmente en su contenido a las determinaciones propias de su naturaleza, según la doctrina del Tribunal Constitucional.

SEGUNDA.- Se ha justificado que el Anteproyecto cumple con los objetivos derivados de la legislación de estabilidad presupuestaria.

TERCERA.- Las observaciones del Dictamen debieran ser tenidas en cuenta a efectos de la corrección del texto y de su coherencia con el resto del ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.